

Tillaga að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 – Iðnaður og önnur landfrek starfsemi.

Umsögn skrifstofu umhverfisgæða

Forsendur umsagnar:

Á fundi umhverfis- og heilbrigðisráðs Reykjavíkur 14. nóv. sl. var óskað eftir umsögn skrifstofu umhverfisgæða um drög að tillögu umhverfis- og skipulagssviðs að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 nr. 26. Iðnaður og önnur landfrek starfsemi.

Í ljósi áhersla Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 um þéttingu byggðar er gert ráð fyrir að landfrek atvinnu- og iðnaðarsvæði færast í útjaðra borgarinnar. Hólmsheiði og Esjumelar eru þar skilgreind sem meginuppbyggingarsvæði fyrir lítt mengandi athafnasvæði en Álfsnes fyrir mengandi iðnað. Landþörfin, bæði magn og eðli, ræðst mest af nauðsynlegum flutningi núverandi athafna- og iðnaðarstarfsemi en minna er um nýja aðila. Eins og kemur fram í aðalskipulagsbreytingartillögunni er mesta áskorunin fólgin í að finna starfsemi sem er í senn landfrek, hafnsækin og mengandi landrými sem hentar.

Í breytingartillögunni eru bornir saman þrír valkostir fyrir framtíðariðnaðar- og athafnasvæði. Einblínt er á að bera saman möguleika á Hólmsheiði, Esjumelum og Álfsnesi. Önnur skilgreind iðnaðar- og athafnasvæði í aðalskipulaginu t.d. Gufunes og Sundahöfn voru ekki tekin með vegna breyttra forsenda um framtíð þeirra svæða en ljóst er að ekki sé svigrúm þar fyrir aukna landnotkun fyrir athafnir eða iðnað umfram það sem nú er.

Sérstaklega var skoðað hvort skilgreindu athafnasvæðin á Esjumelum, Hólmsheiði og Álfsnesi geti fengið víðari heimildir þ.e. geti einnig hýst margvíslegan iðnað eða að hluta til verið breytt í iðnaðarsvæði. Ljóst er að þau skilgreindu athafnasvæði eru mjög rúmgóð eins og þau eru skilgreind í dag. En mikilvægt er að horfa til hvaða umhverfisáhrifa mun gæta með breyttum landnotkunarheimildum. Þess vegna fylgir umhverfisskýrsla tillögunni.

Meðfylgjandi umhverfisskýrsla er ekki sérstaklega fyrir aðalskipulagsbreytinguna heldur var almennt horft til valkosta sem geta uppfyllt markmið aðalskipulags um starfsemi á eldri atvinnusvæðum. Því voru mun fleiri svæði en Hólmsheiði, Esjumelar og Álfsnes með í samanburðinum – einnig Hálsar og Höfðar, Sundahöfn, Saltvík og Gufunes. Fyrir hvert svæði voru tilteknir valkostir sem varða mögulega framtíð svæðanna og þeir metnir með tilliti til eftirfarandi umhverfispáttá: lýðheilsu, landrými, landslagi/ásýnd, loftslagsi, verndarsvæða og útivistarsvæða, sjávar og fráveitu og menningarminja. Stuðst er við hefðbundna aðferðafræði umhverfismats við að meta möguleg umhverfisáhrif.

Umsögn skrifstofu umhverfisgæða:

1. Athugasemdir um framsetningu:

Að mati skrifstofu umhverfisgæða er það að sumu leyti óheppilegt að við þessi drög að tillögu að aðalskipulagsbreytingu sé einungis stuðst við umhverfisskýrslu þar sem almennt er skoðað mögulegar breytingar á landnotkun eða skilgreiningum athafna- og iðnaðarsvæða í borginni. Auðvitað er mikilvægt að sú greining sé til staðar og að heildarmyndin liggi að baki ákvarðanatöku, en til



einföldunar hefði mátt útfæra sérstaka umhverfisskýrslu um þessa aðalskipulagsbreytingu þar sem einblínt er á umhverfisáhrif þeirra breytinga sem þar er stungið upp á þ.e. sem varða Hólmsheiði, Esjumela og Álfsnes eingöngu og þá í samræmi við þá valkosti sem eru til skoðunar í aðalskipulagsbreytingartillögunni.

Það virkar nefnilega ruglingslegt að skoða framsetninguna á mati valkosta á meðfylgjandi umhverfisskýrslu þegar ekki er skírskotað beint í áætlaðar aðalskipulagsbreytingar. Það eru ýmsar aðrar forsendur sem koma við sögu á öðrum svæðum sem eru til skoðunar t.d. að Saltvík sé sérstaklega ætlað fyrir matvælaíðnað og því er ekki í umræðunni að iðnaðarsvæðið þar verði stækkað fyrir almennan iðnað og því aldrei valkostur í þeirri umræðu sem t.d. varðar Hólmsheiði, Esjumela og Álfsnes.

2. Skilgreiningar og mat á umhverfisþáttum – almennt:

Að mati skrifstofu umhverfisgæða hefði mátt skilgreina umhverfisþættina betur í upphafi, mikilvæga umhverfisþætti vantar og þá var greiningin á sumum þeirra full rýr á köflum. Það leiðir til þess að vankantar eru á mati á heildaráhrifum og samanburði valkosta.

- Í fyrsta lagi er sérkennilegt að landrými sé skilgreint sem umhverfisþáttur og óljóst hvernig sá þáttur samræmist því gildismati sem umhverfismatið byggist á. Það að nægt landrými sé til staðar er auðvitað jákvætt fyrir tækifæri til landnotkunarbreytingar en felur ekki í sér neina greiningu á hvort það séu jákvæð eða neikvæð umhverfisáhrif sem fylgja þeirri landnotkun og því varla um eiginlegan umhverfisþátt að ræða. Betra hefði verið að hafa flokk um eðli eða gæði landrýmis t.d. hvort um áður raskað land væri að ræða. Það segir sig sjálft að landrými á áður röskuðum svæðum sem hægt sé að nota hljóti að vera jákvæðari umhverfisþáttur en landrými sem er að öllu leyti óraskað. Ef til vill er með notkun þessa umhverfisþáttar verið að vísa í samfélagslegan ávinning þ.e. að landrými losni annars staðar fyrir aðra landnotkun t.d. íbúabyggð og að þar með sé jákvætt að meira landrými sé til staðar, en það hefði þá mátt útskýra mun betur og tilgreina sem samfélagsleg áhrif eins og hefð er fyrir í vinnu við umhverfismat.
- Í öðru lagi vantar alveg umhverfisþátt sem tekur á náttúrufari þ.e.a.s. náttúruminum og líffræðilegri og jarðfræðilegri fjölbreytni. Er umfjöllun um þennan þátt að einhverju leyti felld inn í umhverfisþáttinn „verndarsvæði og útivistarsvæði“. Er það að mati skrifstofu umhverfisgæða ófullnægjandi einföldun. Það að tiltekin náttúrufríbærni sé ekki innan verndarsvæðis útilokar ekki að taka eigi tillit til þeirra, að þau geti hafi mikilvægt hlutverk (t.d. einhvers konar vistkerfajónustu) og eiginlegt gildi í sjálfu sér og að það hafi áhrif á ákvarðanatöku við útfærslur á uppbyggingu svæðanna.
- Það er líka óheppilegt að skeyta saman verndarsvæðum og útivistarsvæðum því mjög ólíkar forsendur búa þar að baki. Atriði sem geta rýrt útivist geta haft lítil áhrif á náttúruvernd og öfugt. Mun eðlilegra er að aðskilja þessi tvö atriði. Útivistargildi er t.d. að mörgu leyti mun betur tengt umhverfisþættinum lýðheilsu.
- Þá var greining á verndarsvæðum innan eða nálægt þeim svæðum sem um ræðir ekki byggð á réttum og uppfærðum upplýsingum eins og kemur fram í umfjöllun um einstök svæði hér á eftir.
- Til að styrkja enn betur heildargildi umhverfismatsins þá þyrfti við áframhaldandi vinnu við þessi drög að athuga fyrir lykilsvæði (Hólmsheiði og Esjumela) hvort ekki megi greina betur



umhverfisþáttinn „loftslag“. Eins og er þá er umfjöllun að mestu sleppt. Sama á við um umhverfisþáttinn „fráveita“ í nokkrum lykiltillifellum. Það rýrir gæði umhverfismats þegar ekki er hægt að meta alla umhverfisþætti sem tilgreindir eru vegna skorts á greiningu og vonandi gefst tækifæri til að bæta úr því.

3. Umhverfismat fyrir einstök svæði.

a. Hólmsheiði:

Skrifstofa umhverfisgæða tekur undir þá niðurstöðu sem sett er fram í drögum að umhverfismati að almennt séð fylgi því neikvæð umhverfisáhrif ef að iðnaður sem ekki telst léttur eða umhverfisvænn flytjist á Hólmsheiði eins og valkostir c, d og e í umhverfismatinu gera ráð fyrir. Þar vegur einna þyngst nálægð við vatnsverndarsvæði Höfuðborgarsvæðisins en Hólmsheiðin er á jaðarsvæði vatnsverndar og mengandi starfsemi því óskynsamleg á svæðinu. Stækkað athafnasvæði kallar einnig á meiri þungaflutninga á svæðinu sem aftur er óheppilegt fyrir jaðarsvæði vatnsverndar. Einnig er bent á að áhrif á verndarsvæði og útivist væru neikvæð. Hér hefði verið mjög gagnlegt að hafa „náttúruminjar og líffræðilega fjölbreytni“ sem umhverfisþátt í matinu. Það er nefnilega mjög auðvelt að benda á nálæg vistkerfi sem hafa hátt verndargildi samkvæmt vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar – en það eru Hólmsá og Suðurá sem liggja sunnan og neðan (í landhalla) við Hólmsheiði. Hólmsá flokkast að hluta sem æðplöntustraumvatn samkvæmt vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar og hefur mjög hátt verndargildi enda næringarrík og lífauðug. Báðar árnar eru mikilvæg fuglasvæði og búsvæði laxfiska. Aukin umsvif mengandi starfssemi nálægt þessum ám myndi óneitanlega auka hættu á að mengun berist í þær. Í þessu samhengi er því mjög ábótavant að engin umfjöllun er um umhverfisþátt er varðar „fráveitu“ þar sem er ljóst að lausnir fyrir fráveitu- og ofanvatn munu skipta miklu máli við uppbyggingu athafnasvæðisins. Einnig hefði verið hægt að benda á að varplendi mó- og skófugla eru í næsta nágrenni athafnasvæðisins og á þau yrði gengið með frekari stækkun þess.

b. Esjumelar:

Skrifstofa umhverfisgæða telur í ljósi þeirra draga sem hér eru kynnt að bæta þurfi umhverfismatið fyrir Esjumela. Ekki er nægjanlega byggt á þekktum forsendum varðandi skipulag athafnasvæðisins og það vantar umfjöllun um mikilvæga umhverfisþætti. Aftur vantar umfjöllun um áhrif á náttúruvarn og líffræðilega fjölbreytni. Innan athafnasvæðisins er stórt votlendissvæði sem fellur undir ákvæði 61. greinar laga um náttúruvernd um sérstaka vernd. Sökum þessa hefur verið lagt til að vernda votlendið með hverfisvernd í deiliskipulagi Esjumela. Það er því ekki rétt sem kemur fram í niðurstöðu umhverfismatsins (Tafla á bls. 17 í umhverfisskýrslunni) að verndarsvæði séu ekki innan reitsins eða nálægt hans eða að þau verði ekki fyrir neinum áhrifum af landnotkunarákvörðunum á svæðinu. Fyrir utan þetta votlendi þá eru viðtakar ofanvatns á svæðinu að hluta til undir verndun en það eru Leirvogsá og Leiruvogur, sem hvoru tveggja eru á náttúruminjasrá og undir hverfisvernd og hluti Leiruvogs er nú þegar friðlýstur. Í drögum að nýju deiliskipulagi Esjumela sem unnið hefur verið að nýlega, er gert ráð fyrir umtalsverðum blágrænum ofanvatnslausnum á athafnasvæðinu. Þessa forsendu og upplýsingar úr þeirri deiliskipulagsvinnu hefði mátt styðjast við í umfjöllun um umhverfisþáttinn fráveitu sem sleppt er í umhverfismatinu. Ljóst er að aukin mengandi starfsemi á svæðinu mun gera enn meiri kröfur um eðli og virkni ofanvatnskerfisins og auka álag á viðkvæma viðtaka. Þess má geta að Kollafjörður sem er viðtaki ofanvatns af norðurhluta Esjumela hefur verið



skilgreindur sem viðkvæmur viðtaki þó hann sé ekki á verndarsvæði. Einnig vantar umfjöllun um áhrif á loftslag, sem væntanlega krefst frekari greiningar á t.d. umferð þungaflutninga.

Sökum þessa atriða sem nefnd hafa verið er ástæða til að vinna þessi drög að umhverfismati um Esjumela betur.

c. Álfsnes

Varðandi umhverfismat um Álfsnes er það að flestu leyti sömu vandkvæðum bundið og áður nefnd dæmi og er t.d. aftur farið rangt með að engin verndarsvæði séu nálægt athafnasvæðinu en bæði Leiruvogur og Þerney eru hverfisvernduð og á náttúruinjasrá og eru hvoru tveggja töluvert nálægt mögulega stækkuðu iðnaðarsvæði í Álfsnesi. Einnig vantar umfjöllun um fráveitu og loftslag og sérkennilegt að ekki var reynt að greina betur hvernig umhverfismat fyrir valkostina gætu verið mismunandi fyrir þessa umhverfisþætti þrátt fyrir einhverja óvissu. Það hlýtur t.d. að vera ljóst að stækkað athafna- eða iðnaðarsvæði kallar á meiri og flóknari fráveitu með tilheyrandi neikvæðum umhverfisáhrifum nálægt viðkvæmum náttúrusvæðum. Þá er umfjöllun um minjar frekar rýr enda ágætlega þekkt að menningarminjar eru í töluverðum mæli á Álfsnesi. Mat á öðrum þáttum eru betri enda um að ræða mat á stækkun á iðnaðarsvæði sem er nú þegar töluvert stórt í dag og þar sem umhverfisáhrif á t.d. lýðheilsu (lyktarmengun) og landslag eru vel þekkt.

Samantekt:

Að flytja iðnaðarstarfsemi milli borgarhluta í Reykjavík, sérstaklega þegar farið er inn á nokkuð viðkvæm svæði og svæði nálægt náttúruverndarsvæðum, eru ákvarðanir sem þarf að byggja á ítarlegri og faglegri greiningu. Að mati skrifstofu umhverfisgæða eru annmarkar á þeim drögum að umhverfismati sem unnin hafa verið fyrir Reykjavíkurborg í tengslum við aðalskipulagsbreytingu um iðnaðarsvæði – sér í lagi val á umhverfisþáttum þar sem grundvallarþáttum eins og náttúruvernd og líffræðilegri fjölbreytni er ekki gerð skil. Þá er skortur á greiningu á lykilorðum sem þó eru hluti af matinu þ.e. loftslag og fráveitu m.a. fyrir lykilsvæðin Esjumela og Hólmsheiði. Einnig er greining á náttúruverndargildi svæða ekki byggð á nægjanlegum upplýsingum. Þá er uppbygging umhverfismatsins sem lagt er til grundvallar fyrir aðalskipulagsbreytinguna ef til vill full viðtæk fyrir þá tiltölulega afmörkuðu tillögur sem um ræðir. Að mati skrifstofu umhverfisgæða væri betra að hafa í það minnsta til viðbótar sértækara umhverfismat fyrir aðalskipulagsbreytinguna eingöngu þar sem hægt er að rýna betur í staðbundin atriði og bera saman valkostina sem um ræðir á afmarkaðan hátt, frekar en að styðjast einungis við viðtækt umhverfismat um flutning iðnaðarsvæða almennt. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þeirra annmarka sem eru á því mati og bent hefur verið á. Þar fyrir utan þá vantar í drögunum að breytingartillögunni meiri umfjöllun um hvernig umhverfisskýrslan styður við endanlegt mat á valkostum tillögunnar.

Þar sem um drög að umhverfismati er að ræða þá ætti að gefast tækifæri til að vinna þetta umhverfismat betur og sér í lagi bæta við upplýsingum um mikilvæga umhverfisþætti og stöðu náttúruverndar sem skortir í matið. Skrifstofa umhverfisgæða er reiðubúin til að veita nauðsynlega ráðgjöf ef þess er óskað.

f.h. skrifstofu umhverfisgæða,

Borgartún 12-14
105 Reykjavík
Sími 411 1111
Bréfsími 411 8505
www.reykjavik.is



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri.



Borgartún 12-14
105 Reykjavík
Sími 411 1111
Bréfsími 411 8505
www.reykjavik.is